

AS MULTAS DE TRÂNSITO E O *DUE PROCESS OF LAW*

NAGIB SLAIBI FILHO

Desembargador TJ/RJ. Professor – EMERJ e UNIVERSO

1. TRÂNSITO EM CONDIÇÕES SEGURAS É DIREITO DA CIDADANIA E DEVER DO PODER PÚBLICO

Quase cem anos após a popularização do automóvel por Henry Ford - mercê do seu inovador método de produção -, parece excessivamente elitista considerar a circulação dos veículos por este imenso país como um benefício tolerado a contragosto pelas Autoridades Públicas.

Hoje, o automóvel é meio essencial de transporte: quase cinquenta milhões de veículos estão registrados nos órgãos de trânsito; milhões de brasileiros dependem do próprio automóvel para realizar o seu ofício; dezenas de milhões de brasileiros estão habilitados a dirigir veículos automotores, e as convenções internacionais validam as habilitações nacionais para o livre trânsito em praticamente todos os países civilizados.

Daí se explica os termos enérgicos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, ao proclamar o direito de trânsito:

*“Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.
§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.
§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.*

§ 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.

§ 4º (VETADO)

§ 5º Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente.”

Note-se: o art. 1º, § 1º, do Código de Trânsito Brasileiro refere-se a “trânsito em condições seguras”, expressão que leva em conta os termos do direito fundamental de segurança, declarado no art. 5º, *caput*, e art. 144, ambos da Constituição.

No conteúdo do direito do trânsito está a segurança.

Evite-se tomar perspectiva falsamente individualista em tema que somente se pode compreender dentro do quadro geral que rege as relações de todos os integrantes da comunidade nacional.

O Código de Trânsito Brasileiro, contemplando a ordem normativa específica, não tem o poder de minudenciar as situações do exercício do direito e do atendimento aos deveres, o que merece explicitações pelas Autoridades Administrativas e até pelos tribunais nos casos que lhe são submetidos.

A complexidade das relações envolvidas no trânsito exige a compreensão dinâmica dos valores que regem as condutas de todos e de cada um dos participantes conduzindo a legislação positiva ao devido patamar de somente expor os princípios específicos, sem abandonar os demais valores regentes da comunidade.

Como todos os direitos, o trânsito submete-se ao princípio geral da lateralidade do Direito,¹ não é direito ilimitado e indefinido, mas exige conteúdo de respeito aos demais cidadãos, o que se traduz na expressão

¹ O princípio da lateralidade do Direito significa que somente há direitos e deveres em face de uma relação social, em face de outro indivíduo ou do grupo social. Não há direitos e deveres em face de si mesmo. A relação jurídica é, assim, uma relação social regulada pelo Direito e este somente pode realizar o seu papel considerando o indivíduo em face do próximo. No tema específico, não se pode falar em direito de trânsito sem se incluir a questão da segurança, esta a implicar a lateralidade do direito.

legal de referência às condições de segurança.²

O direito de transitar nas vias terrestres, nos termos da lei, integra-se no direito de cidadania, posto como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (Constituição, art. 1º).

Aliás, em país de dimensões continentais, nem o mais empedernido saudosista dos heróicos bandeirantes iria exigir que o direito de ir e vir (o vetusto *ius ambulandi*, garantido pelo *habeas corpus*), posto como direito fundamental no art. 5º, XV, da Carta da República, somente pudesse ser realizado sobre as solas do sapato ou pelos transportes públicos...

E o caráter nacional do direito do trânsito está afirmado na Constituição, em seu art. 22, XI, ao dispor que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transportes, o que exclui o poder dos Estados-membros de dispor sobre a matéria, salvo se estiver expressamente autorizado por lei complementar federal.³

2. A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DAS MULTAS DE TRÂNSITO

No entanto, o direito subjetivo não se garante por si só, mas pela atuação de cada indivíduo, da sociedade e do Poder Público; o cidadão tem o dever moral de se conscientizar de que os seus direitos somente subsistem se ele não se curva aos atentados que são tão comuns à sua individualidade.

As garantias dos direitos vêm pelas vias: (a) legislativa, ao impor as linhas mestras de atuação de todos os participantes do processo de trânsito ou pela previsão de tipos penais e administrativos que possam reprimir os

² Direito, garantia ou dever do Estado e da sociedade, como deflui dos mencionados arts. 5º, *caput*, e 144, da Constituição, a segurança é conceito jurídico normativo que somente pode ser apurado em cada caso.

³ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se mostra pacificada no sentido de considerar a legislação sobre o trânsito como privativa da União, assim evitando as investidas, geralmente demagógicas, de leis estaduais e de leis municipais, teimando em conceder anistias às multas de trânsito aplicadas pelos respectivos órgãos. A ADIn 2.064, do Mato Grosso do Sul, relator o Ministro Maurício Correa, unânime, julgada em 7 de junho de 2001, deu pela inconstitucionalidade de lei estadual que dispõe sobre multa e anistia aplicadas aos infratores do trânsito. No mesmo sentido, a medida cautelar na ADIn 2.137, do Rio de Janeiro, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, julgada em 23 de março de 2000, a distinguir entre o poder dos Estados-membros e dos Municípios em aplicar as sanções com o poder privativo da União de legislar sobre o tema. Em face da suprema orientação, o intérprete deve distinguir entre as funções do legislador – principalmente o federal – ao dispor genericamente pelo texto legal sobre os princípios gerais, e as funções da Administração Pública federal, estadual e municipal, na execução das atividades específicas.

abusos; (b) administrativa, executando o serviço público específico de acordo com os delineamentos legislativos, e (c) judiciária, no julgamento das causas que lhe são submetidas, devendo os tribunais não se esquecer de que as suas decisões, constituindo precedentes, acabam por impor orientação a todos.⁴

Nesta relação, necessariamente dinâmica, entre os personagens que atuam no drama diário do trânsito, sobrelevam os comandos emitidos pelas Autoridades Públicas competentes para regular as respectivas relações, todas tecnicamente encimadas pelo Conselho Nacional do Trânsito (CONTRAN).

A Resolução nº 108, de 21 de dezembro de 1999 (publicada no **Diário Oficial** de 6 de janeiro seguinte), do CONTRAN, dispõe sobre a responsabilidade pelo pagamento de multas em termos que pretende reproduzir o texto legal, mas que, na verdade, dele ontologicamente se distancia.

“Art. 1º Fica estabelecido que o proprietário do veículo será sempre responsável pelo pagamento da penalidade de multa, independente da infração cometida, até mesmo quando o condutor for indicado como condutor-infrator nos termos da lei, não devendo ser registrado ou licenciado o veículo sem que o seu proprietário efetue o pagamento do débito de multas, excetuando-se as infrações resultantes de excesso de peso que obedecem ao determinado no art. 257 e parágrafos do Código de Trânsito Brasileiro.”

⁴ Sobre a aplicação das penalidades administrativas, dispõe o Código de Trânsito Brasileiro: “Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código. § 1º Aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades de que trata este Código toda vez que houver responsabilidade solidária em infração dos preceitos que lhes couber observar, respondendo cada um *de per si* pela falta em comum que lhes for atribuída. § 2º Ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características, componentes, agregados, habilitação legal e compatível de seus condutores, quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar. § 3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo. § 4º O embarcador é responsável pela infração relativa ao transporte de carga com excesso de peso nos eixos ou no peso bruto total, quando simultaneamente for o único remetente da carga e o peso declarado na nota fiscal, fatura ou manifesto for inferior àquele aferido. § 5º O transportador é o responsável pela infração relativa ao transporte de carga com excesso de peso nos eixos ou quando a carga proveniente de mais de um embarcador ultrapassar o peso bruto total”.

Ao tratar sobre o licenciamento anual e a vistoria, dispõe o Código:

“Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º O primeiro licenciamento será feito simultaneamente ao registro.

§ 2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

§ 3º Ao licenciar o veículo, o proprietário deverá comprovar sua aprovação nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído, conforme disposto no art. 104”.

“Art. 104 Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º Será aplicada a medida administrativa de retenção aos veículos reprovados na inspeção de segurança e na de emissão de gases poluentes e ruído.”

Invocando a mencionada resolução do CONTRAN, e na verdade omitindo-se do seu indeclinável dever de pugnar pela prevalência do Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento a Constituição de 1988, órgãos estaduais de trânsito exigem dos desavisados proprietários de veículos a quitação imediata do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA),⁵ dos encargos e das multas vinculadas ao veículo, como condição da vistoria para o licenciamento anual do veículo.

⁵ Constituição, art. 155, III.

A vistoria constitui ato material administrativo necessário para o processo de licenciamento do veículo, requisito de preservação da segurança do condutor, das pessoas transportadas e também dos demais membros da comunidade.

A questão acaba por naturalmente desaguar nos tribunais, a eles competindo apurar a quem incumbe a responsabilidade pelo pagamento das multas e demais encargos incidentes sobre o veículo e a juridicidade do fato de a Autoridade do Trânsito condicionar a realização da vistoria e do conseqüente licenciamento anual do veículo ao pagamento dos débitos.

3. A DIMENSÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

As autoridades administrativas, chamadas a Juízo nas demandas postas pelos proprietários dos veículos, informam usualmente que são obrigadas a cumprir as disposições do Código de Trânsito Brasileiro e as instruções do Conselho Nacional do Trânsito, procedendo à mera interpretação literal dos textos legislativos e normativos, sob o argumento de que assim estão satisfazendo o princípio da legalidade administrativa imposto no art. 37 da Constituição da República.

Ora, se é verdade que está a Administração Pública genuflecta ao princípio da legalidade, não se pode afastar o controle judicial para fazer preponderar os valores que a Constituição instituiu como basilares do Estado Democrático de Direito, como já assentou o Excelso Pretório pela voz do eminente Ministro Celso de Mello.⁶

⁶ 1. A Constituição brasileira de 1988 prestigiou os instrumentos de tutela jurisdicional das liberdades individuais ou coletivas e submeteu o exercício do poder estatal – como convém a uma sociedade democrática e livre – ao controle do Poder Judiciário. Inobstante estruturalmente desiguais, as relações entre o Estado e os indivíduos processam-se, no plano de nossa organização constitucional, sob o império estrito da lei. A Rule of Law, mais do que um simples legado histórico-cultural, constitui, no âmbito do sistema jurídico vigente no Brasil, pressuposto conceitual do Estado Democrático de Direito e fator de contenção do arbítrio daqueles que exercem o poder. É preciso evoluir, cada vez mais, no sentido da completa justiciabilidade da atividade estatal e fortalecer o postulado da inafastabilidade de toda e qualquer fiscalização judicial. A progressiva redução e eliminação dos círculos de imunidade do poder há de gerar, como expressivo efeito conseqüencial, a interdição de seu exercício abusivo... 2. A nova Constituição do Brasil instituiu, em favor dos indiciados em processo administrativo, a garantia do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV). O legislador constituinte consagrou, em norma fundamental, um direito do servidor público oponível ao poder estatal. A explícita constitucionalização dessa garantia de ordem jurídica, na esfera do procedimento administrativo-disciplinar, representa um fator de clara limitação dos poderes da Administração Pública e de correspondente intensificação do grau de proteção jurisdicional dispensada aos direitos dos agentes públicos (Tribunal Pleno, MS 20999, Celso Mello, unânime, publicado no **DJ** de 25 de maio de 1990, p. 04605, **RTJ**, v. 00131-03, p. 01101).

Em decorrência do princípio da legalidade administrativa, assim a afastar a cega obediência ao texto legal, mas em atenção às normas constitucionais de garantia do administrado, o colendo Superior Tribunal de Justiça reiteradamente tem decidido no sentido da injuridicidade de se condicionar o licenciamento do veículo ao pagamento da multa, sem a prévia notificação que propicie ao interessado o exercício do direito de defesa.⁷

Evidentemente, não há como se exigir do proprietário do veículo a demonstração de que foi notificado, pois a notificação da multa é providência que compete ao órgão autuante e não ao órgão que procede à vistoria.

Impossível se exigir de quem quer que seja a *prova diabólica* do direito medieval como então se considerava a prova de fato negativo, ou seja, de que o proprietário não foi cientificado da multa para começar a correr o seu prazo de defesa.⁸

Muitos poderiam pensar que a eficácia da sanção aplicada ao motorista nasceria concomitantemente com a autuação, isto é, o momento em que a Administração Pública faz constar em seus registros o ato solene de imputação do fato injurídico.

Mas a autuação por si só não obriga ao pagamento da sanção, pois diversos procedimentos ulteriores devem ser tomados, como, por exemplo, a notificação ao autuado para que exerça a defesa ou indique o real infrator, o processamento de eventual recurso, a comunicação do auto de infração para o órgão competente para expedir a certidão da dívida ativa, o ajuizamento da execução fiscal etc.

⁷ Nesse sentido, o acórdão cuja ementa foi publicada no **DJU** de 22 de outubro de 2001, p. 279, 1ª Turma, unânime, relator o Ministro Milton Luiz Pereira, no AGA 314714/SP; Agravo regimental no agravo de instrumento (2000/0060589-1): Administrativo e Processual Civil. Recurso Especial sem Admissão. Agravo de Instrumento não provido. Agravo interno. Infração de Trânsito. Multa. Correção Monetária. Necessidade de prévia notificação. Direito de Defesa. CNT, artigos 110, 115 e 194. Decreto 62.127/68 (arts. 125, 210 e 217). Súmula 127/STJ. 1. É ilegal condicionar o licenciamento à exigência do pagamento de multa imposta sem prévia notificação do infrator para defender-se em processo administrativo. 2. Precedentes jurisprudenciais. Súmula 127/STJ. 3. Agravo provido e andante provendo-se o Recurso Especial.

⁸ STJ, 2ª Turma, RESp 89116-SP, publicado no **DJU** de 30 de abril de 2001, relator o Ministro Paulo Gallotti, unânime, com a seguinte ementa: Administrativo. Renovação de licença de veículo. Condicionamento ao pagamento de multa cuja notificação do condutor foi presumida. Impossibilidade. Súmula nº 127 do STJ. 1. Em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, deve ser inequívoco o conhecimento das notificações relativas a infrações de trânsito, não se mostrando razoável que o condutor ou proprietário do veículo tenha a obrigação de comprovar que não foi devidamente cientificado, cabendo essa demonstração aos órgãos de trânsito, estes cada vez mais aparelhados em sua estrutura funcional. 2. Recurso especial provido.

A Administração Pública, como antes reiterado, está submetida ao princípio da legalidade, que significa muito mais que a estulta observância da letra fria da lei.

Até mesmo na instância administrativa o exercício do direito de defesa do administrado, através do recurso, tem o condão de suspender o procedimento de cobrança da multa.⁹

Um dos tormentos a que estão submetidos os administrados em tal tema é saber qual o órgão jurisdicional competente para conhecer do seu pedido liminar no sentido de fazer a vistoria e obter o licenciamento do veículo independentemente do pagamento das multas. É que as multas podem ser aplicadas por órgãos federais e anotadas nos cadastros do Departamento de Trânsito, que, sendo órgão estadual, está submetido à jurisdição estadual.

Observe-se, no entanto, que o licenciamento e a vistoria constituem atos executórios a cargo das autoridades estaduais e em face delas deve ser dirigido o inconformismo do administrativo.¹⁰

⁹ **Revista do Superior Tribunal de Justiça** nº 136, p. 189, RESp 249078/MG, julgado em 20 de junho de 2000, 2ª Turma, relator o Ministro Franciulli Netto, com a seguinte ementa: “Recurso Especial. Administrativo. Certificado de registro e licenciamento de veículo. Multa discutida em recurso administrativo. Violação aos arts. 128, 131, § 2º, 285, § 1º e 286, da Lei nº 9.503/97. Não há exigibilidade da multa de trânsito na pendência de recurso, o que impede seja seu pagamento demandado pela administração pública para a renovação da licença. O direito de defesa, de acordo com as disposições do artigo 286, do CTB, não se restringe apenas à ‘notificação para se defender’. O expresse mandamento do § 1º, do artigo 285, da Lei nº 9.503/97, de que ‘o recurso não terá efeito suspensivo’, não se refere à penalidade de multa, mas apenas refere-se às demais penalidades. Recurso especial não conhecido. Decisão unânime”.

¹⁰ STJ, 1ª Seção, Conflito de Competência 29478-SP, Ministro José Delgado, unânime, DJU de 09 de outubro de 2000, p. 118, com a seguinte ementa: “Conflito de competência. Mandado de Segurança. Licenciamento de veículo. Pagamento prévio de multa de trânsito. Súmula nº 150/STJ. Competência da Justiça Comum Estadual. 1. Conflito de competência entre os Juízos Federal e de Direito, em ação mandamental impetrada contra o impedimento ao licenciamento de veículo sem o prévio pagamento das multas de trânsito. 2. Não obstante conste da inicial do *writ*, como autoridade coatora, o Comandante da Polícia Rodoviária Federal do Estado de São Paulo, autoridade com foro na Justiça Federal, o ato coator noticiado não é a ela imputado e não está em sua esfera de competência. 3. A irrisignação da impetrante é, apenas, contra um ato, *id est*, o impedimento ao licenciamento do seu veículo sem o prévio pagamento das multas de trânsito, ato esse da competência do Delegado de Polícia Diretor da 23ª Circunscrição Estadual de Trânsito de Santo André, autoridade estadual sujeita à jurisdição de uma das Varas Cíveis da Justiça Estadual da Comarca de Santo André - SP. 4. Aplicação da Súmula nº 150/STJ: ‘Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas’. 5. Conflito conhecido para se declarar competente o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Santo André – SP”.

4. O CARÁTER PESSOAL DA MULTA DE TRÂNSITO

Não se pense que as disposições dos arts. 128 e 131 do Código de Trânsito Brasileiro tenham o condão de transformar a obrigação de pagamento das multas de trânsito em obrigações reais ou *propter rem*, que são aquelas obrigações decorrentes da propriedade da coisa, como, por exemplo, as cotas condominiais e os impostos reais como o imposto predial.

A obrigação decorrente da multa constitui sanção administrativa ao condutor e não sanção ao veículo (mesmo porque coisas não são sujeitos de direitos e de deveres), e tanto é assim que a legislação admite a separação da responsabilidade entre o proprietário e o condutor, como se vê nos parágrafos do art. 257:¹¹ do proprietário é a responsabilidade pelas infrações atinentes à regularização do veículo; do condutor, a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo. Se foi o proprietário que recebeu a notificação de autuação por ato que não cometeu, tem ele o prazo de 15 dias para indicar o real infrator.¹²

Deve o intérprete distinguir entre a previsão legal da multa (em normas genéricas e abstratas através das disposições próprias do Código de Trânsito Brasileiro) e a aplicação administrativa da sanção, através da atividade administrativa.¹³

Somente seria o proprietário solidário com o condutor quanto à responsabilidade pela multa se houvesse expressa previsão legal neste sentido,

¹¹ Vide nota 4.

¹² Dispõe o § 7º do art. 257: “Não sendo imediata a identificação do infrator, o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o CONTRAN, ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração”. Observe-se que a responsabilidade do proprietário, em tal caso, tem nítido caráter subsidiário e por fonte o seu dever de guarda do veículo, então se presumindo, em sua omissão na indicação do real infrator, que tenha sido ele mesmo o condutor do veículo no momento da infração.

¹³ “ADIn: ato normativo: caracterização. Lei que declara canceladas todas as multas relacionadas a determinados tipos de veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos. II. Infrações de trânsito: anistia por lei estadual: alegação plausível de usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre trânsito, uma vez que, da competência privativa para definir as respectivas infrações, decorre o poder de anistiá-las ou perdoá-las, o qual não se confunde com o da anulação administrativa de penalidades irregularmente impostas” (STF, Pleno, ADIMC 2137 – RJ, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.05.2000, p. 00019).

pois o princípio geral é o de que a solidariedade não se presume e tem a sua fonte na lei ou no contrato (Código Civil, art. 896).¹⁴

Aliás, sequer poderia haver lei criando a solidariedade pelas sanções.

A Constituição de 1988, art. 5º, incisos XLV e XLVI, prevê expressamente o princípio da individualização da pena, que tem aplicação não só no campo penal mas também em qualquer momento em que pretenda o Poder Público sancionar o indivíduo, impondo-lhe reprimenda por alguma infração.

A sanção à infração penal ou administrativa submete-se ao princípio da sua individualização, sendo defeso ao Poder Público estabelecer em suas leis a solidariedade passiva na responsabilização pelas sanções que aplicar aos indivíduos.

A pessoa somente pode responder pelos seus próprios atos, na medida da sua conduta, pois tal decorre do padrão individualista que a sociedade brasileira adotou pelos fundamentos constantes da Constituição de 1988.

Se, por acaso, houvesse até mesmo previsão legal de pena que não guarde relação com a conduta, tal excesso pode e deve ser corrigido pelo aplicador judicial ou administrativo da norma constitucional.

Assim, no Estado Democrático de Direito, o princípio da individualização da pena, posto como garantia fundamental inclusive em declarações internacionais, não se restringe aos campos da sanção penal, mas a todas as sanções, inclusive administrativas.¹⁵

¹⁴ Nesse sentido, Jose Donizetti Franco, magistrado e professor de Direito Constitucional em Varginha – MG, em artigo no Jornal *Síntese* nº 35, janeiro de 2000, p. 10, destacando: “É que, mesmo nos casos em que a legislação permite aquele tipo de solidariedade passiva – como é o dos arts. 133 e 134 do Código Tributário Nacional – ela só é possível quando se refira a produtos propriamente ditos. *Nunca em relação a obrigações outras, de natureza sancionatória, como são as multas administrativas em geral*. Valendo notar que nos casos gerais de solidariedade passiva, estando previstos no art. 134 daquele Código, há expressa referência em seu parágrafo único no sentido de que ela – solidariedade passiva – ‘em matéria de penalidades’ só é admitida para as de caráter moratório. Vale dizer que a solidariedade passiva, para acontecer, além de referir-se a tributos, inicialmente, e de estar expressamente prevista pela lei, não é admitida para as penalidades, a não ser as que se refiram à moratória, no resgate da obrigação principal, dentre outras exigências. Aqui, cada infrator responde pelo seu erro ou ato, não se transferindo responsabilidades senão para os seus sucessores senão na medida da força de sua herança. E, *mutatis mutandis*, a expressão do princípio da individualização penal, referido no art. 5º, XLVI, da CF/88, a dizer que ‘a lei regulará a individualização da pena’...”.

¹⁵ Tribunal de Justiça de Santa Catarina, MS 96.008942-0, Capital, relator o Desembargador Amaral e Silva, afirmando que “não tendo cometido qualquer infração, o novo proprietário não responde pelas multas impostas ao antigo dono do veículo. É ilegal recusar licenciamento, exigindo multa do proprietário que não foi notificado”.

Constitui atentado à Constituição exigir que terceiro se responsabilize pelas sanções que se impõe a outrem.

5. O EXECUTIVO FISCAL COMO A VIA ADEQUADA PARA A COBRANÇA FORÇADA DA MULTA DE TRÂNSITO

A ordem jurídica extraiu da Administração Pública o poder de auto-executar as suas decisões em momentos mais críticos de ameaça às liberdades individuais – como na desapropriação forçada, na execução da dívida ativa e outros –, obrigando o administrador a se dirigir ao Poder Judiciário em relação processual em que o administrado possa, finalmente, ser tratado em condições de igualdade, atendido o princípio do devido processo de Lei, pois “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Constituição, art. 5º, LV).

É justamente o caso da cobrança forçada das multas de trânsito, que, como os demais créditos da Fazenda Pública, deverá ser feita através da execução forçada prevista na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.¹⁶

O exercício da garantia do *due process of Law* impede a executividade da multa de trânsito; tal execução somente pode se realizar através dos procedimentos administrativos e judiciais previstos na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, quanto à cobrança da Dívida Ativa.

Vejam-se trechos de conhecido e precioso artigo do Procurador de Justiça e Professor da Universidade Estácio de Sá, Doutor Kleber Couto, sob o título “A Ilegalidade do Condicionamento da Concessão da Licença Anual ao Pagamento das Multas Pendentes pelo Detran”,¹⁷ de onde são extraídos os seguintes trechos:

“A IMPOSSIBILIDADE DE SE CONDICIONAR O PAGAMENTO DAS MULTAS À CONCESSÃO DA VISTORIA E OUTROS PROCEDIMENTOS BUROCRÁTICOS

¹⁶ Em face do disposto nos arts. 1º e 2º da mencionada lei, qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei às pessoas políticas e suas autarquias será considerado dívida ativa da Fazenda Pública, que compreende a dívida tributária e a não-tributária (como a multa de trânsito).

¹⁷ O texto completo encontra-se no sítio www.nagib.net/variedades.

A tradição do Estado forte e absoluto, desrespeitador dos direitos e garantias individuais e coletivas, ainda se faz sentir nos dias de hoje em nosso País. Há, por incrível que pareça, alguns juristas que procuram explicar e justificar o condicionamento da concessão da Licença Anual de Veículos ao pagamento dos tributos, taxas e multas que pesem sobre o veículo. Segundo esses, seria esta a única maneira que o Estado dispõe de receber o que lhe é devido neste campo da dívida ativa.

Entretanto, como bem nos lembra José da Silva Pacheco, citando Pontes de Miranda (6), ‘... De modo nenhum se anui em que o Estado pratique, por si, o ato de adiantamento da execução. O Estado, como administrador, não penhora; penhora o juiz, como órgão do Estado, a pedido do Estado-administrador’.

Prossegue o autor em sua obra invocando as lições de Seabra Fagundes, asseverando que a ação executiva fiscal era considerada um privilégio da Fazenda Pública, entretanto, ‘ela tende a deixar de ser um privilégio do Erário, para se converter em remédio de amparo do indivíduo, contra os excessos e erros tributários da autoridade administrativa’.

O jurista segue em suas lições ao afirmar que não se permite à autoridade o bloqueio ou a suspensão das atividades profissionais do contribuinte faltoso. ‘A Súmula 527 do S.T.F. anuncia não ser lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça as suas atividades profissionais.’ A Súmula 323, por sua vez, é enfática ao afirmar que a apreensão ou retenção de mercadoria como meio coercitivo de cobrança de débito é inadmissível.

Ora, em primeiro lugar, o Certificado de Licenciamento Anual é documento de necessário porte pelo condutor do auto. Em segundo lugar, o fato de não o portar, enseja na retenção do veículo. Em terceiro lugar, para obtê-lo, tem o seu proprietário de quitar todos os impostos e multas, mesmo aqueles que não são de sua responsabilidade pessoal. Assim, não faz outra coisa o Estado, a não ser impedir que o proprietário do auto utilize-o sem antes quitar os débitos com a Fazenda - destaque-se - sem qualquer crivo do contraditório, necessariamente existente na ação de execução fiscal.

Deste modo, podemos claramente concluir que sem o devido processo legal o Estado impõe aos proprietários de veículos restrição ao direito líquido e certo de usar, gozar e dispor de seus bens. Tal conduta, de flagrante ilegalidade, encontra remédio no instrumento garantidor do mandado de segurança.

Poderia ser argumentado que, ao ser notificado do auto de infração, o proprietário teria o necessário prazo para recorrer e, com tal recurso, ser-lhe garantido o princípio da ampla defesa e do devido processo legal.

A argumentação é totalmente desprovida de fundamento. Em primeiro lugar, um eventual recurso é interposto para a própria estrutura do beneficiário da multa, ou seja, para as chamadas JARIS, o que - por si só - subtrai qualquer possibilidade de imparcialidade no julgamento administrativo. Em segundo, somente determinados instrumentos registram a infração com total comprovação da placa do veículo mediante foto. Em terceiro, mesmo estes instrumentos podem ser enganados pelo fenômeno da clonagem, muito comum na cidade. Destarte, no âmbito administrativo, o princípio da ampla defesa não estaria garantido.

Mas, somente por força de argumentação, vamos até admitir a correção desse entendimento, o que aliás tem sido admitido pelo próprio S.T.J., que já o sumulou (vide Súmula 167 do S.T.J.). Para nossa Corte Suprema: 'É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa da qual o infrator não foi notificado'. Desta forma, é incabível a recusa do documento anual - ou condicioná-lo ao pagamento de débitos - quando não há comprovação das respectivas notificações para a ciência do proprietário do auto. Mesmo admitindo o acerto desse entendimento, não podemos esquecer de que se trata da chamada prova negativa, ou seja, caberá ao órgão estatal provar que a notificação foi devidamente realizada. Deste modo, basta a simples afirmação do não-recebimento da notificação por parte do proprietário do veículo. Daí o inteiro sucesso das pretensões daqueles que impetram o mandado de segurança pretendendo realizar a vistoria anual e obter o Certificado de Licença Anual. Na realidade, os órgãos oficiais não notificam os proprietários nos trinta dias exigidos pelo art. 281 do C.T.B. Quando o fazem,

além de ser fora do prazo legal, não remetem a notificação com os cuidados exigidos em lei.

No que se refere à apreensão de veículos estacionados em local proibido, ou mesmo à retenção de ‘vans’ e outros utilitários que fazem transporte de passageiros sem a devida autorização, ou ainda, o mesmo condicionamento para a transferência de propriedade do automóvel, o caminho é semelhante, entretanto, isto é uma outra estória...

CONCLUSÃO

Assim, podemos facilmente concluir - inclusive com fundamento nas Súmulas 323 e 527 do S.T.F., e 167 do S.T.J. - que o órgão estatal não pode condicionar a realização da vistoria anual e posterior entrega do respectivo Certificado de Licença Anual ao pagamento de tributos e multas. Tal conduta dá auto-executoriedade à dívida ativa do Estado e lesa o princípio constitucional segundo o qual ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Tal lesão encontra remédio no instrumento do mandado de segurança.”

O fato de se admitirem efeitos definitivos da incidência de multas administrativas – como, no caso, a obrigatoriedade do pagamento para a realização da vistoria veicular – conduziria também à exclusão do controle judicial, assim a atentar para o princípio que se extrai do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição.

6. A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

Não se está aqui a proclamar a inconstitucionalidade das disposições do Código de Trânsito Brasileiro, o que exigiria, para os tribunais, a incidência dos procedimentos garantidores do princípio da reserva de plenário a que se referem o art. 97 da Constituição e os arts. 480 e 481 do Código de Processo Civil.

O que se pretende é fazer prevalecer a Constituição no que diz respeito às garantias constitucionais, assim temperando a exegese dos dispositivos legais.

Somente em casos extremos, acima de qualquer dúvida razoável (*beyond all reasonable doubt*), é que se deve proclamar a inconstitucionalidade de ato normativo do Poder Público, como decorre da tradição

estadunidense que Rui Barbosa aqui introduziu desde a República Velha.

Basta, no caso, que se confira às disposições do Código Brasileiro de Trânsito a denominada interpretação conforme a Constituição.

Sobre o tema, ouça-se o notável mestre Paulo Bonavides:¹⁸

“Em rigor, não se trata de um princípio da interpretação da Constituição, mas de um princípio de interpretação da lei ordinária de acordo com a Constituição.

Método especial de interpretação, floresceu basicamente durante os últimos tempos à sombra dos arestos da Corte Constitucional de Karlsruhe, na Alemanha, que o perfilhou decididamente, sem embargo das contradições de sua jurisprudência a esse respeito.

A Verfassungskonforme Auslegung, consoante decorre da explicitação feita por aquele Tribunal, significa na essência que nenhuma lei será declarada inconstitucional quando comportar uma interpretação ‘em harmonia com a Constituição’, e, ao ser assim interpretada, conservar seu sentido ou significado.

Uma norma pode admitir várias interpretações. Destas, algumas conduzem ao reconhecimento da inconstitucionalidade, outras, porém, consentem tomá-la por compatível com a Constituição. O intérprete, adotando o método ora proposto, há de inclinar-se por esta última saída ou via de solução. A norma, interpretada conforme a Constituição, será portanto considerada constitucional. Evita-se por esse caminho a anulação da lei em razão de normas dúbias nela contidas, desde naturalmente que haja a possibilidade de compatibilizá-las com a Constituição.”

A Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal:¹⁹

¹⁸ Paulo Bonavides, **Curso de Direito Constitucional**, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 1996, p. 474.

¹⁹ Sobre a mencionada lei, há ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, em que não se concedeu liminar, para o que, no entanto, não se vislumbra plausibilidade, pois mesmo antes da edição da mencionada lei a adoção da interpretação conforme a Constituição já era praxe no Excelso Pretório.

“Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública Federal, estadual e municipal.”

De um dispositivo pode-se extrair diversas normas.

Por exemplo, do disposto no art. 5º, LVI (“são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios *ilícitos*”) extraem-se as seguintes normas:

- não se admite, no processo judicial ou administrativo, provas que tenham sido obtidas por meios ilícitos;
- são admitidos no processo todos os meios de prova desde que tenham sido obtidas por meios lícitos;
- a se admitir no processo todos os meios de prova, desde que obtidos por meios lícitos, estão revogadas, a contar de 5 de outubro de 1988, todas as disposições infraconstitucionais que imponham efeitos legais de prova, como, por exemplo, o que está no art. 348 do Código Civil (“ninguém pode vindicar estado contrário ao que resulta do registro de nascimento, salvo provando-se erro ou falsidade do registro”),²⁰ ou a revelia do art. 319 do Código de

²⁰ TJ-RJ, 13ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 2000.002.14228, julgado em 22/03/2001, Relator Nagib Slaibi Filho, unânime, com a seguinte ementa: “Direito Civil. Ação de investigação de paternidade. Exame de DNA comprovando a paternidade. Pedido incidental de alimentos. Mostra-se compatível com a ordem jurídica a concessão de alimentos provisórios em ação de investigação de paternidade em que o exame de DNA indica altíssima probabilidade do sucesso da demanda. Decorre a plausibilidade do alegado direito do exame do DNA a constatar a paternidade, mesmo porque não há de se condenar o alimentado a aguardar o incerto dia do trânsito em julgado. Provimento do recurso”. Consta do voto do relator: “Aqueles que adotam a vertente em contrário sentem-se ainda impressionados pela interpretação literal do disposto no art. 348 do Código Civil: ‘Ninguém pode vindicar estado contrário ao que resulta do registro de nascimento, salvo provando-se erro ou falsidade do registro’. É certo que ainda não consta no registro de nascimento do investigante, como seu genitor, o ora investigado. No entanto, realizou-se exame de DNA a indicar uma probabilidade de 99,99998% a favor do agravado ser o pai biológico do agravante. O princípio da verdade real como reitor do processo, como se extrai do disposto no art. 5º, LVI, da Carta de 1988 – são admissíveis no processo todos os meios lícitos de prova –, tem o condão de

Processo Civil, ou a limitação de prova testemunhal do art. 401, também do Código de Processo Civil.

Se ao menos uma das normas que se pode extrair do dispositivo infraconstitucional se mostra compatível com a Constituição, o intérprete deve se abster de proclamar a inconstitucionalidade (afirme-se, novamente: a declaração de inconstitucionalidade é uma exceção, é a última providência, que o juiz somente pode incorrer se nenhuma outra alternativa restar!), declarando, no entanto, em que sentido extrai a norma, assim resolvendo o caso em julgamento.

É justamente uma *interpretação conforme a Constituição* que se deve emprestar aos textos do Código de Trânsito Brasileiro que exigem o prévio pagamento de multas, impostos e demais encargos incidentes sobre o veículo para que se proceda à vistoria e ao licenciamento do veículo.

Tal interpretação conforme a Constituição conduz a se entender que não pode a Autoridade Administrativa condicionar a vistoria para o licenciamento anual do veículo ao prévio pagamento das multas, impostos e demais encargos incidentes sobre o veículo, pois a sede adequada para a cobrança é o Poder Judiciário através da execução da dívida ativa, aí não incidindo a autotutela administrativa.

Por outro lado, vê-se claramente ilegal – posto que desamparada de previsão pelo Código de Trânsito Brasileiro – a Resolução CONTRAN nº 108, de 21 de dezembro de 1999, ao bradar que “o proprietário do veículo será sempre responsável pelo pagamento da penalidade da multa, independente da infração cometida, até mesmo quando o condutor for indicado como condutor-infrator nos termos da lei”.

7. CONCLUSÃO

O trânsito, em condições de segurança, constitui direito subjetivo do cidadão, com fonte na norma constitucional que assegura o direito de locomoção.

impregnar, mediante a denominada interpretação conforme a Constituição, todas as normas infraconstitucionais, não se podendo, assim, bloquear a prestação de alimentos, no caso, pelo fundamento, que se verifica insuficiente, de que ainda não se inscreveu no registro civil a paternidade ora investigada. Decorre a plausibilidade do alegado direito do exame do DNA a constatar a paternidade, mesmo porque não há de se condenar o alimentado a aguardar o incerto dia do trânsito em julgado”.

Sua fonte constitucional exige que as disposições do Código de Trânsito Brasileiro mereçam interpretação muito além do mero significado literal, exigindo que a apreensão do significado de seus comandos leve em conta não só o sistema de dimensão nacional que implantou, como também as normas constitucionais que limitam a atividade do Poder Público.

Assim, o trânsito constitui direito individual e não mero benefício concedido pela burocracia estatal, incumbindo aos órgãos públicos o dever de garantir o seu exercício.

O Sistema Nacional de Trânsito não se esgota nos órgãos públicos das diversas esferas governamentais, pois compreende as entidades privadas e os demais agentes do Poder, inclusive os tribunais onde os cidadãos buscam o atendimento da promessa que se extrai do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição.

Os órgãos de trânsito, ao pretenderem cumprir o princípio da legalidade referido no art. 37, *caput*, da Carta da República, também estão vinculados aos demais comandos constitucionais, principalmente o conjunto de princípios que se denominou de *due process of Law*, postos como garantias fundamentais no Título II da Lei Maior.

Nessa dimensão democrática, o princípio da legalidade administrativa não tolera que fique restrito ao mero significado literal das expressões legislativas, pois a interpretação que se empresta aos comandos infraconstitucionais deve levar em conta os valores e princípios da Lei Maior.

Sanção ao infrator das normas de trânsito, a multa administrativa também se submete ao princípio da individualização da pena decorrente do fundamento individualista e liberal adotado pela sociedade brasileira através da Constituição de 1988, descabendo, destarte, a imposição a terceiro da responsabilidade pela multa imposta a outrem.

A Resolução nº 108, de 21 de dezembro de 1999, do Conselho Nacional de Trânsito, ao impor ao proprietário a responsabilidade pelo pagamento da multa de trânsito, independente da infração cometida, e até mesmo quando o condutor foi indicado como o infrator, extrapola os limites da regulamentação decorrentes da Lei nº 9.503, que institui o Código Brasileiro de Trânsito, cujo art. 257 prevê a distinção das responsabilidades do condutor, do proprietário do veículo, do embarcador e do transportador. Tal ato administrativo normativo, exorbitando do poder regulamentar, não confere eficácia aos seus comandos, principalmente quando posto em contraste perante os tribunais, estes no cumprimento do dever constitucional

de anteparo contra as ilegalidades.

As disposições do Código de Trânsito Brasileiro que condicionam a vistoria, como pressuposto para o licenciamento anual do veículo, ao pagamento prévio dos tributos, multas e demais encargos vinculados ao veículo, merecem interpretação muito além do método literal ou gramatical, devendo as normas dali decorrentes serem apreendidas levando em conta as garantias constitucionais dos administrados, em interpretação conforme a Constituição.

Excepcionando o princípio da auto-executoriedade que a ordem jurídica confere aos órgãos estatais quanto ao cumprimento de seus atos, as multas administrativas, inclusive as decorrentes do trânsito, não suportam a cobrança forçada pela Administração Pública, devendo esta se dirigir ao Poder Judiciário, através do processo de execução da Dívida Ativa, previsto na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para expropriar do cidadão os valores respectivos em processo que atenda as garantias constitucionais.

Os direitos fundamentais, assegurados pela Constituição a todos os brasileiros, incluindo as garantias dos indivíduos no processo judicial e administrativo, não podem ser afastados por normas infraconstitucionais, ainda que estas veiculem comandos sobre tema tão relevante para a cidadania como o direito de trânsito. ◆